ANNEXE 3

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2011–2012

24 587 **Justitiële Inrichtingen**

Nr. 464

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2012

1. Inleiding

Met het oog op het Algemeen Overleg gevangeniswezen van 25 april a.s. zend ik uw Kamer hierbij mijn visie op de modernisering van **de penitentiaire arbeid**. Daarnaast informeer ik uw Kamer in deze brief over het beleid ten aanzien van de tenuitvoerlegging van een (levens)lange gevangenisstraf.

Tijdens de regeling van werkzaamheden van 12 april jl. heeft mevrouw Bouwmeester (PvdA) om een beleidsreactie gevraagd bij het onderzoek van de Nationale Ombudsman naar overlijden in detentie vóór het Algemeen Overleg gevangeniswezen op 25 april a.s. Zoals ik op 12 april jl. in antwoord op de Kamervragen van mevrouw Bouwmeester heb aangegeven, ontvangt uw Kamer voor het zomerreces een beleidsreactie van mij en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Uit oogpunt van zorgvuldigheid is een beleidsreactie niet eerder mogelijk.

Tevens meld ik uw Kamer dat de besluitvorming over de privatisering van voor het gevangeniswezen relevante taken nog niet is afgerond. Zoals ik in mijn brief van 10 februari jl. reeds aan uw Kamer heb gemeld, verwacht ik dat ik de kabinetsreactie in mei 2012 kan toezenden.

2. Modernisering Penitentiaire Arbeid

In mijn brief van 8 november 2011 over de nieuwe visie op detentiefasering[1] heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de modernisering van penitentiaire arbeid. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Bij de modernisering van het gevangeniswezen staat de efficiënte en persoonsgerichte aanpak centraal. Dit betekent voor iedere gedetineerde de juiste mate van beveiliging, zorg en passende dagprogramma's. Werk, maar ook onderwijs en terugkeer activiteiten dragen tijdens detentie bij

[1] Kamerstuk 29 270, nr.61

kst 24587 464
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

aan een zinvolle dagbesteding en vergroten na detentie de kans op een kansrijkere terugkeer in de maatschappij. De verantwoordelijkheid voor een succesvolle terugkeer ligt uiteindelijk bij de gedetineerde zelf.

2.1 Nieuwe uitgangspunten voor arbeid in detentie

Ook voor de nieuwe inrichting van arbeid in detentie geldt dat gedetineerden zelf verantwoordelijk zijn voor hun detentieperiode en ook voor het type arbeid dat zij verrichten tijdens detentie. Het gedrag van de gedetineerde zal een nadrukkelijke rol spelen bij de mogelijkheden voor arbeid en/of het volgen van een vakopleiding.
Hierbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:
- Normaliseren;
- Verdienen;
- Promoveren/degraderen.

Om deze uitgangspunten te kunnen hanteren is een nieuwe organisatie van arbeid in detentie gewenst.

Normaliseren

Werken in detentie moet zo veel mogelijk lijken op het werken op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat gedetineerden waar mogelijk hele dagen gaan werken (nu is dit gemiddeld 20 uur per week), loon naar werken ontvangen (de basisvergoeding is € 0,76 per uur) en dat gemotiveerde gedetineerden de kans krijgen om zich door middel van scholing verder in een vak te bekwamen om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. In de Penitentiaire Inrichting (PI) is hiertoe niet alleen productiewerk voor het bedrijfsleven en de overheid beschikbaar, maar ook interne (zogenaamd besparende) werkzaamheden op het gebied van schoonmaak, schilderwerk, onderhoud, glasbewassing en groenvoorziening.
Door flexibeler en beter te plannen wil ik er tevens voor zorgen dat andere activiteiten binnen het dagprogramma (zoals terugkeer activiteiten of bezoek van bijvoorbeeld een advocaat) minder dan tot nu de arbeid van de gedetineerde doorkruisen.

Op voorwaarde dat het uit oogpunt van publieke veiligheid verantwoord is, moet een gedetineerde in de laatste fase van zijn detentie in staat worden gesteld werkervaring op te doen in de vrije samenleving, waar mogelijk in het verlengde van de in de PI opgedane ervaring. Dit vergroot zijn kansen op duurzame arbeid op de reguliere arbeidsmarkt, maar is ook van belang om te zorgen dat gedetineerden na detentie niet zonder inkomen komen te zitten. Met de recente wijzigingen in de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de samenvoeging van die wet met de Wet Investeren Jongeren (WIJ) is geregeld dat alle jongeren in de leeftijd van 18 tot 27 jaar vanuit de WWB 4 weken zoektijd hebben voor het verkrijgen van betaalde arbeid of scholing, alvorens zij een uitkering kunnen aanvragen.

Door gemotiveerde gedetineerden al tijdens detentie actief te laten solliciteren en waar mogelijk in de laatste fase van hun detentie te laten werken buiten de PI, worden hun kansen op de arbeidsmarkt vergroot en kunnen zij voldoen aan de inspanningsverplichting voor het direct na detentie verkrijgen van een uitkering als betaald werk in eerste instantie niet mogelijk is. Het spreekt voor zich dat gedetineerden pas voor arbeid buiten de PI in aanmerking komen als er sprake is van verlof met externe vrijheden. Zoals aangegeven in mijn eerdergenoemde brief van 8 november 2011 vind ik dat deze verlofmodaliteiten, bijvoorbeeld deelname aan een penitentiair programma, momenteel teveel als recht gezien worden. Daarom zullen het gedrag en motivatie van de gedetineerde in de toekomst een grotere rol krijgen bij de verloftoekenning.

Verdienen

Thans is werken nog een recht voor alle gedetineerden en een plicht voor afgestraften. Het is mijn voornemen om dit te wijzigen in een voorrecht voor gedetineerden dat zij kunnen verdienen en behouden door inzet en gedrag. Ik wil hiertoe een voorstel indienen om de Penitentiaire beginselenwet aan te passen. Extra beloningsvormen worden gekoppeld aan prestaties en verantwoordelijkheden. Hiertoe zal een nieuwe Loonregeling Gedetineerden worden opgesteld. Om gedetineerden sterker te motiveren voor de arbeid wil ik het maximale bedrag aan eigen geld dat van buiten op hun rekening wordt gestort in beginsel beperken tot een bedrag waarvoor zij wekelijks een telefoonkaart kunnen kopen en een TV kunnen huren. Daarnaast kunnen we het (beperkt) besteden van eigen geld inzetten als beloningsinstrument. Dit zal verder uitgewerkt worden in de standaard huisregels van het gevangeniswezen.

Promoveren en degraderen

De eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde krijgt verder vorm in het systeem van degraderen en promoveren. Dit is onderdeel van het Programma Modernisering Gevangeniswezen (MGW). De gedetineerden beginnen met de arbeid die wordt geboden in het basisprogramma, maar kunnen bij voldoende inzet promoveren naar arbeid van een hoger niveau, met een betere opleiding en/of een hogere beloning. Bij onvoldoende inzet en prestatie kan iemand ook weer degraderen naar eenvoudiger arbeid, met een mindere beloning en zonder scholing. In het uiterste geval kan iemand ook uitgesloten worden van arbeid.
Met de uitwerking van MGW in de modernisering van penitentiaire arbeid en door een meer stimulerende loonregeling wil ik ook onderbenutting van het arbeidspotentieel van gedetineerden voorkomen.
Vanzelfsprekend blijft (eenvoudige) arbeid toegankelijk voor gedetineerden die vanwege een beperking of een zorgvraag niet aan alle eisen kunnen voldoen.

Organisatie van arbeid

Om de hierboven beschreven uitgangspunten goed uit te voeren is een andere organisatie van arbeid nodig. Daarbij is het vooral belangrijk om een meer uniform en professioneel beleid te voeren ten aanzien van acquisitie, calculatie, werkvoorbereiding en orderadministratie. Voor dit laatste zijn in 2011 drie Regionale Bedrijfsbureaus Arbeid (RBBA's) opgericht. Door de instelling van de RBBA's en een meer uniforme bedrijfsvoering zijn we beter in staat om te voorzien in de werkbehoefte op regionaal niveau.

Een verbetering van de interne bedrijfsvoering leidt er tevens toe dat tijdigheid en kwaliteit van de afgesproken productie niet langer onder druk staan. Verdere deskundigheidsbevordering – bijvoorbeeld door opleidingen – van werkmeesters en leidinggevenden in de PI's en bij de RBBA's is bij de modernisering van de penitentiaire arbeid noodzakelijk.

Bij de professionalisering van arbeid wil ik meer gaan samenwerken met de Sociale Werkvoorziening. Doel van deze samenwerking is het delen van lokale goede voorbeelden, kennis en ervaring, en daarbij voorkomen dat twee overheidsinstanties elkaar op dezelfde markt ongewild beconcurreren.

Tot slot

Werken binnen de inrichting moet bijdragen aan een meer kansrijke start in de samenleving en op de arbeidsmarkt na detentie. Dat is belangrijk omdat het ontbreken van werk en inkomen een belangrijke criminogene factor is. Ik wil de beschikbare middelen in het gevangeniswezen meer richten op gedetineerden die gemotiveerd zijn tot verandering. Natuurlijk blijf ik daarbij aandacht houden voor gedetineerden die extra begeleiding en ondersteuning nodig hebben. Daar hoort bij dat er in de allerlaatste fase van detentie mogelijkheden tot solliciteren bestaan.

3. (Levens)langgestraften

Uw Kamer is bij brief van 16 oktober 2009[1] geïnformeerd over de gratieprocedure en de wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. In deze brief is onder meer aangegeven dat het uitgangspunt van het nieuwe beleid is dat het samenplaatsen van levenslanggestraften de voorkeur heeft, tenzij de gedetineerde aangeeft dat hij dit niet wenst. Op basis hiervan is onder de gedetineerden die onherroepelijk zijn veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een inventarisatie uitgevoerd. Uit deze inventarisatie is gebleken dat het merendeel van de levenslanggestraften een voorkeur heeft samen met langgestraften op een afdeling te verblijven.

Tijdens het Algemeen Overleg van 14 september 2011[2] over het gevangeniswezen met de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie heb ik aangegeven dat ik voornemens ben aparte afdelingen voor (levens)langgestraften te creëren maar dat ik het ook van groot belang vind dat er voor het samenplaatsen van (levens)langgestraften een zorgvuldig advies binnen de DJI zou worden opgesteld. In mijn brief van 26 oktober 2011[3] heb ik de stand van zaken van mijn voornemen tot samenplaatsing van levenslanggestraften weergegeven en heb ik geschreven dat het advies over de samenplaatsing naar verwachting eind 2011 zou zijn afgerond. Het advies is opgesteld door deskundigen op het gebied van zowel zorg als van beveiliging. Met het tot stand komen van een goed afgewogen advies was enige tijd meer gemoeid dan voorzien.

3.1 Samenplaatsing (levens)langgestraften

Met de uitkomsten van de inventarisatie en het advies van DJI heb ik besloten om in lijn met de persoonsgerichte benadering van MGW de mogelijkheid tot samenplaatsing van levenslanggestraften en zeer langgestraften in het leven te roepen. Om deze reden zullen hiervoor afdelingen worden gecreëerd.

Levenslang is levenslang. Van terugkeer in de samenleving is geen sprake, tenzij in een uitzonderlijk geval aan een levenslanggestrafte gratie wordt verleend. Derhalve komen levenslanggestraften niet in aanmerking voor activiteiten die gericht zijn op re-integratie in de maatschappij. Ik acht het van belang om op toegesneden wijze inhoud te geven aan de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Het leefklimaat op de te creëren afdelingen zal beter op het langdurig verblijf zijn afgestemd dan het leefklimaat op reguliere afdelingen binnen het gevangeniswezen, waar veelal kortgestraften verblijven.

[1] Kamerstuk 32 123 VI, nr. 10.
[2] Kamerstuk 24 587, nr. 439.
[3] Kamerstuk 24 587, nr. 443

Locaties en regime

De locaties die worden aangewezen voor het huisvesten van de afdelingen voor (levens)langgestraften zijn de PI Krimpen aan den IJssel, de PI Vught, en de PI Veenhuizen. Omdat een aanzienlijk deel van de levenslanggestraften nog regelmatig bezoek ontvangt, is voor een zekere landelijke spreiding van deze afdelingen gekozen. Het beveiligingsniveau van deze inrichtingen is geschikt om (levens)langgestrafte gedetineerden te huisvesten. De verwachting is dat in beginsel een capaciteit van circa vijftig plaatsen verdeeld over de drie PI's voldoende zal zijn. De afdelingen zullen op grond van artikel 20 van de Penitentiaire Beginselenwet het regime van algemene gemeenschap voeren. De gedetineerden die worden geplaatst op deze afdelingen vallen onder de doelgroep langgestrafte mannen. Dit betekent dat er geen aparte differentiatie wordt gecreëerd en dat plaatsing wordt bepaald door de directeur van de inrichting. Deze afdelingen zullen geen meerkosten met zich meebrengen.

Aan de plaatsing van een gedetineerde op een dergelijke afdeling gaat een uitgebreide en weloverwogen selectieprocedure vooraf. De gedetineerden die in aanmerking kunnen komen voor plaatsing op de afdelingen zijn mannelijke, groepsgeschikte, onherroepelijk afgestrafte gedetineerden met een levenslange gevangenisstraf of een tijdelijke gevangenisstraf met bij voorkeur een netto strafrestant van minimaal tien jaar. De gedetineerden hebben geen of een stabiele psychiatrische stoornis. Voor de langgestraften geldt dat zij ook na detentie rechtmatig verblijf in Nederland moeten hebben.

Voor de langgestraften die in aanmerking komen voor de samenplaatsing geldt dat zij van de afdeling overgeplaatst worden naar een reguliere afdeling op het moment dat de detentiefasering aanvangt en zij in aanmerking komen voor re-integratieactiviteiten.

Dagprogramma

Het dagprogramma van de gedetineerden die samen worden geplaatst op deze afdelingen is gericht op zinvolle dagbesteding waarbij ook nadrukkelijk een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde.
Voor iedere gedetineerde binnen het gevangeniswezen wordt een persoonlijk detentie- en re-integratieplan opgesteld. Voor de levenslanggestraften, die niet terugkeren in de samenleving, wordt een persoonlijk detentieplan opgesteld.

Het dagprogramma bestaat uit twee onderdelen: een basisactiviteitenprogramma en daarnaast persoonsgerichte programmaonderdelen.
Onder het basisactiviteitenprogramma vallen de zogenaamde rechtactiviteiten zoals beschreven in de Pbw. In plaats van terugkeeractiviteiten kunnen andere activiteiten worden aangeboden zoals extra momenten luchten, sport, onderwijs en arbeid. Daarnaast is voor het merendeel van de gedetineerden het ontvangen van bezoek van groot belang. De persoonlijke interesses en ontwikkeling zijn leidraad bij de invulling van het persoonsgerichte onderdeel van het dagprogramma.
Ik hecht er, wellicht ten overvloede, aan te benadrukken dat verlof in geen geval onderdeel zal uitmaken van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Levenslanggestraften komen vanzelfsprekend niet in aanmerking voor detentiefasering.

Veiligheid

Uiteraard staat de veiligheid in de inrichting en de maatschappijbeveiliging voorop. Om de detentie op een verantwoorde wijze ten uitvoer te leggen wordt wel een aantal beheersmaatregelen genomen. Naast een zorgvuldige en uitgebreide selectie en plaatsing van gedetineerden, zal ook het personeel dat op de afdelingen werkt aan een aantal criteria moeten voldoen. Niet ieder personeelslid is er immers voor geschikt om te werken met deze doelgroep. Personeel zal na een aantal jaren worden gerouleerd, te denken valt aan gemiddeld zes jaar.

Structureel inzicht in de interacties tussen gedetineerden onderling en met het personeel is een noodzakelijke voorwaarde voor het waarborgen van de veiligheid. Als zich problemen voordoen, moet direct kunnen worden ingegrepen, waarbij betrokken gedetineerden meteen kunnen worden overgeplaatst naar een andere afdeling binnen het gevangeniswezen. Er zal monitoring plaatsvinden van het functioneren van de afdelingen.

Ten slotte

Nu ik heb besloten de samenplaatsing van (levens)langgestrafte gedetineerden mogelijk te maken, heb ik DJI gevraagd een implementatieplan op te stellen. Naar verwachting zullen de geselecteerde gedetineerden vanaf eind van 2012 op de afdelingen kunnen worden geplaatst.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven